

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO GARANTE DE LA DIGNIDAD HUMANA

Benmergui, Joaquín G.

*Centro de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNL
Director: Reyna, Justo*

Área: Ciencias Sociales

INTRODUCCIÓN

En Argentina, a partir del fallo “Q.C.” (2012) de la CSJN, ha tomado relevancia un concepto particular: el de ‘núcleo mínimo’. Tanto en jurisprudencia como en doctrina nacional e internacional, se han hecho grandes avances destinados a determinar qué derechos son fundamentales para la existencia digna de una persona.

Los parámetros de medición económico-utilitaristas –ingreso de rentas- resultan insuficientes para medir la pobreza, por lo que las soluciones consistentes en otorgar subsidios no solucionan el problema de raíz (Talavera Fernández, 2014: 32-34).

Consiguientemente, es necesario que el Estado cuente con nuevas herramientas aptas para que las personas en situación de vulnerabilidad, comiencen a gozar de igualdad real de oportunidades.

Además, se plantea al activismo judicial como posible vía principal para que la opinión pública se vea reflejada en el control sobre el actuar de la Administración Pública (Garavito y Franco, 2015).

Surge, así, la idea de que la reestructuración de la Administración se genere a partir de un proceso dinámico tendiente a la inclusión social y a la reducción de la discrecionalidad de autoridades gubernamentales, teniendo en cuenta dimensiones humanas, sociológicas, jurídicas, políticas, tecnológicas y económicas (Reyna, 2014: 87).

OBJETIVOS

En primer lugar, este trabajo pretende investigar cuáles son los márgenes históricos –y, también, los deseados- que encuadran y determinan el mínimo de derechos básicos necesarios para una existencia digna.

Título del proyecto: La tutela del mínimo para una existencia digna en la Administración Pública del siglo XXI”

Instrumento: CAI+D Res. C. S. N° 905/2017

Año convocatoria: 2016

Organismo financiador: UNL

Director/a: Reyna, Justo José

En segundo lugar, clarificar el origen del concepto de ‘núcleo mínimo’; así como también el carácter vinculante del mismo para el Estado argentino, generador de un deber Estatal. Jurisprudencia, legislación nacional y convenciones internacionales –incluyendo los aportes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a nuestro ordenamiento jurídico- son tenidos en cuenta.

En tercer lugar, abordar la responsabilidad del Estado, partiendo desde el estudio del caso concreto y la intervención de los distintos niveles estadales.

Finalmente, lograr un desenvolvimiento dinámico e interconectado entre las distintas aristas de la temática, remitiendo a estudios de distintas ciencias. Se busca incentivar un cambio de paradigma en el Derecho Administrativo.

RESULTADOS/CONCLUSIONES

El fenómeno social de la pobreza es un problema estructural, el cual depende de diversos factores que el Estado debe tener en cuenta a la hora de elaborar políticas públicas. En nuestra sociedad, existe un “implícito juicio moral que habitualmente encierra un prejuicio”, un calificativo negativo. A la hora de elaborar políticas y estrategias para reducir la pobreza, los Estados deben realizar una “valoración social del fenómeno y sus causas”. Para ello, es necesario abandonar el concepto de ‘homoeconómicos’: el hombre en relación al tener y no en relación al ser. Es que el análisis de la dignidad humana depende de la sociedad en la que la persona se desenvuelve, ya que hablar de calidad de vida implica evaluar el conjunto de “acciones y estados” que conforman la vida humana. El valor de la capacidad adquisitiva de una persona “depende sustancialmente de lo que permiten conseguir a una persona en términos de satisfacción de su proyecto vital” (Talavera Fernández, 2014: 8-9, 25, 35-38, 41).

Resulta pertinente determinar qué es contar con la autonomía suficiente para ejercer capacidad crítica y participar en una sociedad que se autorregula democráticamente. Para la validez de una norma, el procedimiento legislativo debe ser racional y ello sólo es posible si los afectados pueden prestar asentimiento en condiciones de igualdad y libertad. Por ello, los DESC son el núcleo de la democracia (Etchichury, 2013: 53-56).

Pero, ¿qué es necesario para lograr un sistema de derechos que garantice la autonomía en lo subjetivo y en lo político? La respuesta se encuentra en el resultado de la deliberación, en la cual cada uno de los ciudadanos es sujeto destinatario de leyes. Estas tendrán como objetivo garantizar la mayor cantidad de derechos subjetivos, así como también reforzar el derecho de pertenencia y la consiguiente accionabilidad de los derechos. Los derechos sociales brindan prestaciones y garantizan la igualdad real de oportunidades de participación, porque muchas personas carecen de bases materiales para autobrindarse la libertad (Etchichury, 2013: 53-56). De esta manera, una de las cuestiones más importantes pasa a ser cómo el Derecho vuelve exigibles los DESC que se encuentran normativizados. En Argentina, “el conflicto entre el Derecho Público/Privado es permanente, dinámico y complejo”. En lo relativo a la responsabilidad del Estado, el nuevo Código Civil y Comercial continúa con los dos subsistemas de derecho autónomos. Por ello, la responsabilidad de las provincias es regulada a nivel local (Balbín, 2014: 34-37).

En este contexto, el Derecho Administrativo debe cumplir una función intermediadora: determinar qué derechos reconocer y bajo qué normas ampararlos. Debe llevar adelante la materialización o concreción de la Constitución (Arana Muñoz, 2015: 165). El esquema

'poder vs derechos' ya no basta y se amplía a 'derechos vs derechos vs corporaciones', recomponiendo las desigualdades preexistentes entre los titulares de los derechos.

Sin lugar a dudas, las funciones estatales deben ser estudiadas en relación a los derechos fundamentales. "El doble derecho satisface con mayor plenitud el reconocimiento de derechos en condiciones igualitarias", sin afectar el umbral mínimo para la existencia digna. Esto se debe a que la idea de justicia igualitaria es de difícil compatibilización con el modelo civilista. El Derecho Administrativo es un instrumento para reconocer derechos y fortalecer la cooperación entre la sociedad y el Estado (Balbín, 2014: 53-58).

Pasando al Derecho Internacional Público, podemos decir que existe un intento por definir ese conjunto de DESC necesarios para que una persona pueda desarrollarse a partir de sus capacidades. Aparece, por primera vez, el concepto de 'núcleo mínimo' en la OG 3 (1990), punto 10, del Comité DESC –basándose en la interpretación de los artículos 2.1 y 11 del PIDESC-. Complementariamente, la CSJN expresó -en el considerando 12 del voto mayoritario del fallo "Q.C." (2012)- que: "hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos".

El Comité DESC sostuvo que el núcleo mínimo debía conformarse a través del consenso mínimo en: acuerdos internacionales, jurisprudencia internacional, jurisprudencias y legislaciones nacionales, y lo llevado a la práctica en los distintos Estados. Inmediatamente, fue criticada por la posibilidad de que se diera una regresión a la hora de garantizar los DESC en algunos países. Si el consenso internacional protege menos derechos sociales que los ya garantizados en determinado Estado: ¿debería reducir tales garantías para armonizarse con otros Estados que no regulan los DESC en el mismo grado?

Otra posibilidad es definir a los DESC a partir de las necesidades a garantizar. También es rechazada por la dificultad para lograr acuerdo sobre cuáles son esas necesidades, y por el riesgo de reducir la cuestión a la 'supervivencia biológica' (Etchichury, 2013: 175-176).

Con lo complicado que resulta definir en cada caso en concreto cuáles son los derechos a garantizarse, el papel de los jueces –interpretativo y proactivo- comienza a ser cada vez más importante para resolver estos litigios complejos. Es que la influencia de los magistrados en cuestiones políticas y sociales a través de procesos judiciales, viene siendo un fenómeno en crecimiento en casos donde estén en juego DESC.

En las sentencias activistas de tipo dialógico –en las que el tribunal trabaja en conjunto con los distintos sectores de la sociedad-, "los detalles de las políticas aparecen durante el proceso de seguimiento". Pueden surgir nuevas sentencias en este "diálogo constitucional" con la sociedad. Estos procesos se caracterizan por una intensa presencia de derechos y un seguimiento del cumplimiento de la sentencia fuerte. Los tribunales dialógicos promueven la democracia "al ejercer un control horizontal de la responsabilidad de otras ramas del gobierno y ayudar a romper los bloqueos institucionales que contribuyen a las violaciones masivas de los DESC" (Garavito y Franco, 2015: 213, 236, 237).

Por un lado, la sentencia puede ordenar la implementación de determinadas políticas y, a su vez, incentivar -de manera indirecta- la formación de coaliciones activistas que busquen que las mismas se lleven a cabo. Por otro lado, define cuáles son los derechos que han sido violados, pero sin perder de vista cómo eso impactará en la opinión pública. Los DESC funcionan como "puntos de presión para romper la inercia institucional y

provocar la acción del Poder Ejecutivo” (Garavito y Franco, 2015: 44), permitiendo la presentación de quejas por desacato contra los funcionarios gubernamentales y modificando la asignación de recursos públicos.

El seguimiento a través de autos y reuniones es fundamental. La sentencia es sólo el comienzo de un proceso complejo que requiere interacción constante y trabajo transversal entre los distintos órganos de la Administración Pública. Esta coordinación entre instituciones competentes es central para la elaboración de una política unificada que realmente modifique estructuralmente las vulneraciones a la dignidad humana.

Todas las Administraciones Públicas en Argentina –municipal, provincial y nacional-, en un espacio de gobernabilidad común multidimensional, deben enaltecer el principio de actuación conjunta constitucional. Se propone la “creación de unidades de organización local para que ellas actúen en el campo de la intergubernabilidad” (Reyna, 2014: 35). El impulso desde los gobiernos locales se fundamenta en su cercanía con los ciudadanos y con los movimientos sociales y asociaciones de defensa de los mismos.

Desde una concepción sistemática, “la relación de la Administración con el entorno es circular y dinámica”, es un constante proceso en red de “corrección, diferenciación e integración” entre actores públicos y privados. Por su parte, el Derecho Administrativo no es sólo instrumental- formalista, sino que representa un conjunto de valores constitucionales.

En un Estado social y democrático de Derecho, los ciudadanos son “protagonistas principales de los asuntos de interés general” y poseen el derecho a una Administración Pública que promueva la dignidad humana. Las actuaciones administrativas deben fundarse en “criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad y que sean prestadas en plazos razonables” (Reyna, 2014: 35-39, 42-44, 65, 87).

El cambio de paradigma debe darse en los fundamentos ideológico-políticos centrales de la existencia del Estado y en el estudio interdisciplinario que demanda una concepción más cercana a la complejidad de la persona. Realmente, las circunstancias personales deben ser la base para determinar si existe acceso a una vida digna, dependiendo de la situación particular en la que cada persona se encuentra.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Balbín C., 2014. Un Derecho Administrativo para la inclusión social, Revista de Direito ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL n° 58, doctrina. Ed. Fórum, Belo Horizonte (Brasil).

Etchichury H., 2013. Igualdad Desatada: la exigibilidad de los Derechos Sociales en la Constitución Argentina. Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

Reyna J., 2014. La reforma de la Administración Pública local. Ed. Fórum, Revista de Direito ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL n° 56, doctrina. Belo Horizonte (Brasil).

Rodríguez Garabito C., Rodríguez Franco D., 2015. Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global, 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores SA, 2015.

Talavera Fernández P., 2014. La dimensión moral en la configuración y evolución histórica del concepto de pobreza, Persona y Derecho/ VOL. 70. Valencia (España).